

## 選挙をめぐる政治資金の動態--アメリカの場合

|      |                                                                                     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 著者   | 江川 潤                                                                                |
| 著者別名 | J. Egawa                                                                            |
| 雑誌名  | 東洋法学                                                                                |
| 巻    | 13                                                                                  |
| 号    | 1                                                                                   |
| ページ  | 91-134                                                                              |
| 発行年  | 1969-09                                                                             |
| URL  | <a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00006130/">http://id.nii.ac.jp/1060/00006130/</a> |

# 選挙をめぐる政治資金の動態

——アメリカの場合——

まえがき

## 一 政党と資金

(1) 民主・共和両党の比較

(2) 支出の対象

## 二 寄附の動機とその態様

## 三 利益集団の寄附

(1) 企業の寄附

(2) 公職者の寄附

(3) 労働組合の寄附

## 四 資金調達の方法

## 五 政治資金と法的規制の問題点

収支公開の要求

選挙をめぐる政治資金の動態

江川潤

資金源の規制

支出金額の規制

個人献金にたいする規制

支出目的にたいする規則

結 び

ま え が き

アメリカはヨーロッパや日本と較べてはるかに複雑な政治的構成になっている。特に、全国レベル——州レベル——地方レベルの党機構の多様性と相異には留意する必要がある。そして (1) レベルの相異のほか、(2) 個人的要素の強さ、(3) 組織の錯綜性をまず念頭におかねばならない。さらに、アメリカの政治には人と人との複合的關係が含まれているが、これらの人間は金銭上の結合によって相互関連をもつ場合が多い。とりわけ、政治献金の贈与・受領・その処理法は政治行動のうちでもユニークな形態をとっている。したがって金銭の動きは、政治分析上、投票に次いで研究に価するものである。他の諸国に較べその金額、規模、利用度が非常に高い点からみても、このことは強調されてよいだろう。公職者やその政治的決定に影響を与える個人的、組織的活動は政治参加の重要な形式である。政治に金を注ぐのは、この活動の一つにすぎないが、金そのものが形を変えて別な政治行動を惹起するのである。金銭こそは交換性をもつ一種の政治的道具である。

政治運動の資金は、歴史的にみて急速に増大してきた。共和党全国委員会  
は、一八六〇年、リンカーンを選ぶのに十万ドルを使ったと報告している。  
その一世紀後、一九六〇年、同委員会はニクソンのために二九万五千ドル  
を使ったと述べた。もちろん、これは一委員会三〇〇万ドルという法的規制  
の限界を守った報告である。だが、この数字は選挙運動の全支出からすれば  
ごく一部分にすぎない。中規模の州の上院議員の選挙においては、各候補に  
十万ドルから二十五万ドル支出され、大きな州では各候補当り一〇〇万ドル  
が使われるといわれる。<sup>(1)</sup> 次表は過去三回の大統領選挙で使われた選挙運動資  
金である。<sup>(2)</sup> このほかに数百万ドル未報告のものもあり、推定額ではこれらの  
数字の倍にも及ぶであろう。

ここで注目されることは、選挙運動費用が広く分散化され、委員会の多く  
が個々の候補者のために支出していることである。その理由の一つは、これ  
ら政治委員会一年当りの支出が三〇〇万ドルと法的に規制されていること、  
もう一つは多元的社会において利益団体がその仲間を援助し、当選させよう  
と望んでいることである。なお便宜の意味で、次にアメリカの政党組織を<sup>(3)</sup>図  
示しておくたい。

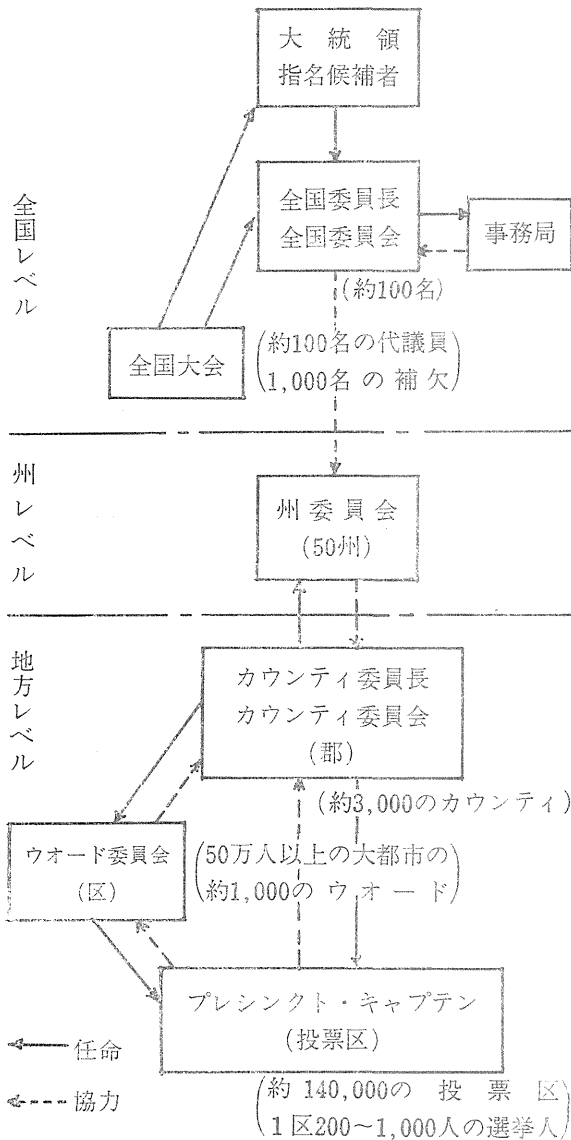
選挙をめぐる政治資金の動態

<全国選挙運動費用—含州・地方レベル>

単位=1,000ドル

| 党派 \ 年次 | 1952 |        |      | 1956 |        |      | 1960 |        |      |
|---------|------|--------|------|------|--------|------|------|--------|------|
|         | 委員会数 | 支出     | %    | 委員会数 | 支出     | %    | 委員会数 | 支出     | %    |
| 共 和 党   | 42   | 12,230 | 59.9 | 31   | 13,220 | 59.4 | 43   | 12,950 | 46.1 |
| 民 主 党   | 22   | 5,112  | 25.1 | 22   | 6,493  | 29.2 | 29   | 11,801 | 42.0 |
| 労 働 組 合 | 35   | 2,070  | 10.1 | 43   | 1,805  | 8.1  | 60   | 2,451  | 8.7  |
| そ の 他   | 34   | 1,003  | 4.9  | 16   | 733    | 3.3  | 22   | 873    | 3.1  |

- (1) H. A. Bone and A. Ranny, *Politics and Voters*, 1963, p. 127.
- (2) Ibid., P. 128.
- (3) ロズナー・エル・モット、須見脩一「アメリカの政治」有信堂文庫、一九五八年、八三頁、J. C. Plano and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, 1962, p. 109, 359. 以上二書から作成。



## 一 政党と資金

### (1) 民主・共和両党の比較

民主・共和両党に関して、選挙運動費の支出額とその結果との間に明確な相関関係は認められない。従来は金を多く支出した側が選挙に勝つと見られていた。一九〇四年以降の大統領選挙で勝利を得た党で、民主・共和両党の全国的委員会が直接支出した総額について占める割合は表(1)の通りである。<sup>(1)</sup>しかしこの見方はF・ルーズベルト(一九三二—一九四四年)、H・トルーマン(一九四八年)によってくつがえされた。両党全国選挙運動団体の報告による直接費総額のうちで、民主党の占める比率は次表(表(2))に示されている。<sup>(2)</sup>だが一般に、有権者の投票行動に影響する資金以外の要素がコンスタントにおさえられるものと仮定すれば、資金の利用は、決定的でないとはいえ、直接の影響をもつといつてよいだろう。

民主・共和両党の費用の差は、外国の例と較べるとそれほど大きくない。一九五二年には民主党が政府与党で、共和党の候補者は「国民的英雄」と称されたアイゼンハワーであったが、共和党の全国選挙運動団体は五五対四五の

表(1)

| 年次   | %  | 党  |
|------|----|----|
| 1904 | 75 | 共和 |
| 1908 | 72 | 〃  |
| 1912 | 51 | 民主 |
| 1916 | 53 | 〃  |
| 1920 | 75 | 共和 |
| 1924 | 75 | 〃  |
| 1928 | 56 | 〃  |

表(2)

| 年次   | %  | 党  |
|------|----|----|
| 1932 | 49 | 民主 |
| 1936 | 41 | 〃  |
| 1940 | 35 | 〃  |
| 1944 | 42 | 〃  |
| 1948 | 39 | 〃  |

割合で民主党より多くの費用を支出した。一九五六年には、アイゼンハワーが健康上の理由で当選が危険視されたにもかかわらず、共和・民主両党の全国レベル直接費の差額は六二対三八の比に増大した。しかし一九六〇年のニクソン対ケネディ戦では、その差が五九対四一と迫った。特にこ

表(3)

単位：1,000ドル

| 1956   |     |    | 1960   |     |    |       |        | 1964    |     |        |         |    |
|--------|-----|----|--------|-----|----|-------|--------|---------|-----|--------|---------|----|
| 直接費    | 団体数 | %  | 直接費(A) | 団体数 | %  | 負債(B) | (A+B)  | 直接費(A') | 団体数 | 負債(B') | (A'+B') | %  |
| 7,778  | 11  | 62 | 9,430  | 17  | 59 | 700   | 10,130 | 16,026  | 18  |        | 16,026  | 61 |
| 4,306  | 11  | 34 | 5,976  | 13  | 36 | 3,820 | 9,796  | 8,757   | 32  | 1,000  | 9,757   | 37 |
| 540    | 17  | 4  | 843    | 21  | 5  |       | 843    | 725     | 31  |        | 725     | 2  |
| 4,846  |     | 38 | 6,819  |     | 41 | 3,820 | 10,639 | 9,482   |     | 1,000  | 10,482  | 39 |
| 12,624 |     |    | 16,249 |     |    | 4,520 | 20,769 | 25,503  |     |        | 26,503  |    |

の年は民主党の負債による資金の増加が大きく、それを入れると四九対五一で逆に民主党が二%多くなっている〔表(3)〕。この三度の選挙を得票数でみるとやはり一九六〇年がもっとも接近している〔表(4)〕。アメリカ全体において、一九五二年に政治活動（選挙および候補者指名）のために支出された金の総額はおよそ一四、〇〇〇万ドルにのぼっている。この額は確実な資料がないため推定の域を出ないが、当暦年内におけるすべてのレベルの公職候補者指名、総選挙に関して、政党、委員会、個人のポケットから出た現金を含むものである。選挙運動のために提供された物資およびサービスの対価は、パートタイムの自発的サービスの除いても、現金支出の五%を下らないと思われる。一四、〇〇〇万ドルのうち約一四%（二、九〇〇万ドル以上）が全国レベルで支出され、四八%（六、七〇〇万ドル以上）が州レベルにおける政治活

表(4)

| 年次  | 1952                       | 1956                       | 1960                    |
|-----|----------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 共和党 | 33,937,252<br>(Eisenhower) | 35,589,477<br>(Eisenhower) | 34,108,647<br>(Nixon)   |
| 民主党 | 27,314,992<br>(Stevenson)  | 26,035,504<br>(Stevenson)  | 34,221,349<br>(Kennedy) |

表(3)

| 年次<br>党 派 | 1952   |     |    |
|-----------|--------|-----|----|
|           | 直接費    | 団体数 | %  |
| 全国的共和党委員会 | 6,608  | 18  | 55 |
| 全国的民主党委員会 | 4,532  | 15  | 38 |
| 全国的労働団体   | 797    | 15  | 7  |
| 民主党系の小計   | 5,329  |     | 45 |
| 総計        | 11,937 |     |    |

り多く支出するのが普通であり、競合関係にある州では共和党がもっとも多く使う。一九五二年の選挙で、若干の州に關しすべてのレベルを含めた数百の委員会によるデータから、次のような表(5)が作成された。これは一応信頼できるものようである。この表に示された資金は、大統領戦に加えて他の候補者多数の資金も含むが、大統領得票比率は各州における一九五二年の党勢バランスをあらわしている。ゴア(Gore)上院議員を委員長とする「特権および選挙に關する合衆国上院委員会」の一九五六年情報によると、共和党は一九五二年よりも五六年にやや優位に立ったことがわかる。したがってアメリカ全体において、一九五六年の共和党候補者(州・地方レベルを含む)は選挙運動支出の少くとも六〇%を利用したと結論できよう。(7)

ラジオ・テレビの費用は多くの選挙運動事務長によって単一費目として取扱われ、大きな比重をもつものであるが、ここに一九五二年と五六年に放送局が政治放送のために費用について報告したものがある(表(6))。ラジオ・テレビ費

選挙をめぐる政治資金の動態

動に、残りの三八%(五、三〇〇万ドル以上)が地方的活動に使用された。さらに、テレビの利用によって一九五二年以降の選挙運動費用が増大したことは事実であるが、一九五六年の費用が五二年のそれに較べて激増したことを示す確証はない。かなり余裕を見込んで、一〇%ぐらいの増加と考  
えれば、一九五六年の費用は精々一五、五〇〇万ドル、一九六〇年はおよ  
そ一七、五〇〇万ドル程度と想定されよう。(6)

州および地方における費用は、すべての選挙運動費総額の七分の六(約  
八六%)を占める。このレベルでは、各政党が伝統的に強い州で相手党よ



用に占める両党の比率は他の費用ほど差がないようである。これは資金の劣勢な民主党が少ない資金を、そのもっとも必要とするラジオ・テレビの時間に集中化したためであろう。一九六〇年には、ケネディ対ニクソンのテレビ立会演説会が試みられテレビ費用総額約一、〇〇〇万ドル、ラジオ費用総額約四一〇万ドルにのぼった。<sup>(9)</sup>歴史的にみると、ラジオはすでに一九二四年ウィルソン対ヒューズ戦以来利用

単位：10,000ドル

表(6)

| 年次   | ラ        | ジ       | オ       | テ        | レ       | ビ       |
|------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|
|      | 両党<br>総額 | 共和<br>% | 民主<br>% | 両党<br>総額 | 共和<br>% | 民主<br>% |
| 1952 | 307      | 59      | 41      | 295      | 56      | 44      |
| 1956 | 306      | 54      | 46      | 653      | 58      | 42      |

されてきたが、テレビは一九四〇年以降で、大統領選挙キャンペーンが全国の視聴者にはじめて映像を送ったのは一九五二年であった。<sup>(10)</sup>そして一九六〇年におけるケネディ対ニクソンの四回にわたるテレビ「大討論」は「大統領選挙戦におけるもっとも注目すべき出来事」<sup>(11)</sup>(ラスウェル)であり、二人の候補者の直接対決に大衆が参加する意味をもっていた。D・ケーターは「大討論」の政治的意味を次のように述べている。「投票前に国民が候補者を調べられるようにと、テレビが国中を一つの巨大な民主主義集会に変えた。——ケネディ・ニクソン両候補は、リハーサルなしで面と向かい政策討論を行ったのである。一世紀前のあの有

単位：10,000ドル

表(5)

| 州      | 総支出額 | 直接<br>総額 | 直接費比率 |     | 大統領得票比率 |     |
|--------|------|----------|-------|-----|---------|-----|
|        |      |          | 共和党   | 民主党 | 共和党     | 民主党 |
| コネチカツ  | 216  | 129      | 61%   | 39% | 56%     | 44% |
| ットメリー  | 87   | 57       | 57    | 43  | 56      | 44  |
| ランドマサチ | 347  | 303      | 51    | 49  | 54      | 46  |
| ューセツシル | 564  | 328      | 69    | 31  | 53      | 47  |
| バニア    |      |          |       |     |         |     |

名なリンカーン対ダグラスの討論も、聴衆は七万人ぐらいたつたろう。ケネディ対ニクソンを見たのは、その一千倍以上であつた<sup>(12)</sup>一九六四年には、ラジオ費用総額七一〇万ドルに対しテレビのそれは一、七五〇万ドルに達した<sup>(13)</sup>一九五二年を基準にする<sup>(14)</sup>と六四年ではラジオ約二倍、テレビは実に約六倍の額に急上昇している。

一九五二年と一九五六年に全国を通じて、共和党の候補者は民主党のそれより少くとも五割増しの金を消費した。労働組合の金が民主党の候補者に相当注入されたが、それでも一九六五年に、共和党の持分を六〇％以下に民主党のそれを四〇％以上にすることはなかった。金が各候補者に対してに割当てられたかを知るのとは不可能であるけれども、各州内の両政党のバランスは明らかで五六年に共和党の直接費総額が民主党のそれを越えた州は全体の五分の四であつた<sup>(14)</sup>。

一九五六年選挙における支出額について全国・上院・州（下院地方各レベルの金額を調べてみると、まず共和・民主両党諸委員会の費用は表(7)の通りである<sup>(15)</sup>。個々の候補者を支持する州・地方・特別各委員会間での選挙運動資金はそれぞれ非常に差がある。表(8)は党委員会が、他の委員会に対する支出を除いて使用した直接費を一九五六年九月から十一月三〇日までの期間に支出した額である<sup>(16)</sup>。もちろんこれが確定的なものではない。それぞれの党が他の委員会を通じて追加資金を使っているからであ

選挙をめぐる政治資金の動態

表(7)

| 共和 党               |             | 民 主 党                 |             |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| 委 員 会              | ド ル         | 委 員 会                 | ド ル         |
| 共和党全国委員会           | 2, 768, 519 | 民主党全国委員会              | 2, 619, 746 |
| 共和党上院選挙運動委員会       | 1, 469, 822 | 民主党上院選挙運動委員会          | 266, 885    |
| 共和党下院委員会           | 2, 788, 285 | 民主党下院委員会              | 245, 741    |
| アンゼンハウアー・ニクソン全国市民団 | 1, 510, 194 | スチブンソン・キーフォーバー選挙運動委員会 | 1, 092, 110 |
|                    |             | スチブンソン・キーフォーバー自主委員会   | 493, 492    |

る。この表からみるとイリノイ州、オクラホマ州（民主党が共和党の約二倍額）を除いて、どの州もカウンティも共和党は民主党に較べてほとんど二倍以上の支出をしていることが明らかとなる。

さて、一九六四年における民主・共和両党の大統領選挙に目を転じてみると、明らかに従来とは異なる状況を呈している。一般に、調達資金と投票結果はかなり相関性が強い。ところが一九六四年の大統領選挙においては資金と投票パターンとが鋭い対照を示した。ジョンソンの勝利は狭い範囲の資金を基礎とし、広い範囲の選挙母体を土台としていたが、B・ゴールドウォーター候補は広い範囲に及ぶ資金を基礎とし、狭い範囲の選挙母体を土台としていた。もちろん政治資金も一九六四年には前年に較べてエスカレートしたが、特に激しく増加したのはラジオ・テレビ費用であった（一九六〇年ラジオ・テレビ総額、一、四一〇万ドル→一九六四年同二、四六〇万ドル）。全国選挙運動資金を総投票数で割ってみると一票当り四一セントである（一九二二年、一九二八年一九二〇セント、一九五二年一八セント、一九五六年一九セント、一九六〇年三三二セント）。表(3)に示したよ

表(3)

| 委 員 会                                                  | ド ル                |
|--------------------------------------------------------|--------------------|
| アリゾナ民主党州中央委員会<br>アリゾナ共和党州委員会                           | 18,218<br>36,937   |
| イリノイ州クック・カウンティ民主党委員会<br>イリノイ共和党州中央委員会                  | 511,367<br>199,470 |
| ミシガン州民主党委員会<br>ミシガン共和党州中央委員会                           | 150,773<br>386,330 |
| ニューヨーク州民主党委員会<br>ニューヨーク共和党州委員会                         | 265,092<br>670,417 |
| オクラホマ民主党州中央委員会<br>オクラホマ共和党州委員会                         | 148,492<br>79,648  |
| ペンシルバニア州アレジニー・カウンティ民主党委員会<br>ペンシルバニア州アレジニー・カウンティ共和党委員会 | 158,103<br>311,538 |

うに一九六〇年を除くと、資金面では共和党が圧倒的に強く、六四年は六一対三九ではば五六年度の割合に近いにもかかわらず、ジョンソンは共和党候補ゴールドウォーターを「地すべり」的に圧倒する勝利を博した。しかし、ここで重要なのは、州の運動団体・下院議員候補が全国レベルの民主党資金を使い、その額が表(3)の六四年度分に含まれていないことである。<sup>(18)</sup>

さらに、民主党はこれまでにない資金調達の方法を用いた。全国に四、〇〇〇名の会員を有する大統領クラブの設置である。かれらは少くともそれぞれ一、〇〇〇ドルを献金しており、総額が一、一〇〇万ドルで一九六〇年より四〇〇万ドル増加している。特に、ニューヨーク州、カリフォルニア州の大統領クラブはワシントン政府にその金額報告を提出していない。<sup>(19)</sup>大統領クラブの催しは会員だけが行い出席人数だけ報告され資金提供者としては数えられない。普通、新聞関係者は除かれるため、外部の者にはその様子が理解できないのである。<sup>(20)</sup>

一九六四年選挙は、結局、史上もっとも高価な選挙年であって、費用増加の要素に次のようなものがあげられる。

- (1) 全国レベル総額の増大、(2) 政治放送、政治文書、政治通信費用の増加、(3) 共和党における大統領指名前の運動費用の割合の増大、(4) ゴールドウォーターの地方的運動の強調、(5) 一般物価の上昇(一九六〇年より五%増)、<sup>(21)</sup>
- である。共和党に不利な条件としては、一般に (1) ゴールドウォーターの不評、(2) 共和党そのものが「野党」であったこと、(3) 共和党にまして民主党が少数の人から大口の献金を集めたこと、である。特に民主党の大口献金は六四年選挙における最大の転換であって、伝統的な両政党の運動をくつがえすものであった。<sup>(22)</sup>

このようにみてくると、アメリカにおいて全国、州、地方レベルで費やす資金は巨額なものとなるが、諸外国と較

表(9)

| 国       | (選挙年)     | 費用指数 |
|---------|-----------|------|
| オーストラリア | (1958)    | 0.54 |
| イギリス    | (1959)    | 0.64 |
| ドイツ     | (1961)    | 0.95 |
| アメリカ    | (1960)    | 1.12 |
| インド     | (1961)    | 1.25 |
| 日本      | (1960)    | 1.36 |
| イタリア    | (1958—60) | 4.5  |
| フィリピン   | (1961)    | 16   |
| イスラエル   | (1960)    | 20.5 |

べてどうだろうか。明確な指標をつかむのは非常に困難であるけれども、ここでA・J・ハイデンハイマーの作成した指数によると次のようになっている〔表(9)〕。この指数は、それほど深い意味をもつものではないが、各国における費用の割合の比較、資金運用効率の度合の比較を知る参考にはなるであろう。

(2) 支出の対象

前述のように過去五〇年来、「現金」を費やす政治活動がその範囲をますます広げている。特に、全国および州の現金支出項目は、そのほとんどが様々な

形をとった宣伝支出である。最近のテレビ・ラジオの発達は宣伝効果を上昇させると共にそのための支出も促進し、一九五六年では全国レベルの運動委員会の支出中ほとんど三分の一ほどに達し、一九六〇年では二分の一に迫ろうとしている。例えば、一九五二年にアイゼンハワー市民団が、選挙の前夜一時間半の放送をするのに二六七、〇〇〇ドル使っている。一九五六年では、NBCラジオ・テレビへの支払いは三〇分で一〇〇、〇〇〇ドルに達している。<sup>(24)</sup>

ラジオ・テレビ費用総額を大統領選挙年別に概算してみると一九五二年六一〇万ドル、一九五六年九〇〇万ドル、一九六〇年一、四〇〇万ドル、一九六四年二、四〇〇万ドルになる。<sup>(25)</sup>

州および地方の選挙運動委員会は、全国的委員会に比べ新聞広告に重点をおいている。小新聞に対しては社説による支持を求めさえする。一九五六年七月一日から十一月三〇日まで、四一〇紙に載った政治広告に対し政治委員会 は四二八万ドルを支払っている。同年、二五の屋外広告会社に五〇万ドル、一〇万人の有権者に対するダイレクト・

メール代金に三、〇〇〇ドルを費やしている。印刷、宛名調査費、その他の費用はおそらく郵便料の二倍〜三倍はかかっていると推定される。さらに写真、ポスターなどの費用がかさむといわれている。一九四〇年、共和党全国委員会は装身具作成代金として、ウィルキー・ボタン製造会社に四八、〇〇〇ドル支払った。これらのほかに人件費などが加えられ、選挙当日は監視人や走り使いにまで現金が払われる。特に州や地方では、子分やプレシント・リーダーにまで報酬が払われ、それらの費用が全費用の八分の一になるとさえいわれる。<sup>(26)</sup>一九五六年に費やされた支出の内訳の割合は、全国・州レベル共に表(10)に表わされている。<sup>(27)</sup>

- (1) 特に選挙時に数多く組織される national committees (小文字)を全国的委員会と訳し、共和・民主両党にそれぞれ一つある National Committee(大文字)を全国委員会と訳出した。
- (2) Alexander Heard, *The Cost of Democracy*, 1960, p. 17.
- (3) Ibid., p. 18.
- (4) 一九五二年、五六年は Alexander Heard, *The Cost of Democracy*, 1960, p. 20. 一九六〇年は Alexander Heard, *The Cost of*

選挙をめぐる政治資金の動態

表(10)

単位：1,000ドル

| レベ<br>ル           | 全 国 (1956. 1. 1—11. 30) |       | 州 (1956. 9. 1—11. 30) |       |
|-------------------|-------------------------|-------|-----------------------|-------|
|                   | 共 和                     | 民 主   | 共 和                   | 民 主   |
| 党                 |                         |       |                       |       |
| 総 額               | 7,666                   | 4,106 | 7,000                 | 3,100 |
| 内 訳               |                         |       |                       |       |
| ラ ジ オ ・ テ レ ビ     | 3%                      | 5%    | 9%                    | 6%    |
| テ レ ビ             | 27                      | 36    | 18                    | 14    |
| 総 合 ラ ジ オ ・ テ レ ビ | 7                       |       |                       |       |
| 新 聞 雑 誌 広 告       | 2                       | 1     | 11                    | 8     |
| 印 刷 ・ 文 書 購 入 配 布 | 10                      | 16    | 12                    | 19    |
| 屋 外 広 告           |                         |       | 3                     | 2     |
| そ の 他 の 直 接 費     | 51                      | 42    | 47                    | 51    |
|                   | 100                     | 100   | 100                   | 100   |

- Democracy, 1962, p.435. 一九六四年は Herbert E. Alexander, Financing The 1964 Election, Citizens' Research Foundation series, 1966, p. 8 から作成した。なおフレクサンダー・ハートの The Cost of Democracy には、一九六〇年版と一九六二年版があり前者が原本である。後者はペーパーバックスで、原本の引用文や注がすべて省かれている代りに後記(Postscript)として一九六〇年選挙の分析が加えられている。以下後者を引用する場合には Heard, 1962 とする。
- (5) Svend Petersen, A Statistical History of The American Presidential Elections, p. 106, 109, 113.
- (6) Alexander Heard, The Cost of Democracy, 1960 pp. 7~8. ハーバート・フレクサンダーによる一九六〇年は約一千万五〇〇万ドル、一九六四年は約一億〇〇〇万ドルと推定されている。Herbert E. Alexander, op. cit., p. 13.
- (7) Alexander Heard, op. cit., p. 21.
- (8) Ibid., p. 22.
- (9) Heard, 1962, p. 438.
- (10) S. クラウス編「大いなる論争」NHK放送学研究室訳、日本放送出版協会、一九六三年、二六頁、五四頁。
- (11) 同、一三頁。
- (12) D. ケーター「ワシントンの権力」大前正臣訳、弘文堂、一九六四年、四六頁。
- (13) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 52.
- (14) Alexander Heard, op. cit., p. 23.
- (15) V. O. Key, Jr., Politics, Parties and Pressure Groups, 4th ed., 1958, p. 534.
- (16) Ibid., p. 535.
- (17) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 52.
- (18) Ibid., pp. 8~9.
- (19) Ibid., pp. 9~10.
- (20) Ibid., p. 81.
- (21) Ibid., p. 13.

(22) Ibid, p. 14.

(23) Arnold J. Heidenheimer, Comparative Party Finance; Notes on Practices and toward a Theory[The Journal of Politics, Vol., 25, 1963 ]pp. 797~798. なおハイブ・ハイヤーの算出は次の式によつて。

$$\text{費用指数} = \frac{\text{総支出額}}{\frac{\text{投票数}}{\text{男子産業労働者}}}$$

1 時間当り平均賃金

(24) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 538.

(25) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 52.

(26) V. O. Key, Jr., op.cit., pp. 538~539.

(27) Heard, 1962, pp. 344~345.

## 二 寄附の動機とその態様

最近、投票行動の研究は盛んに行われているが、政治献金に関する研究ははなはだ少ない。というのは、献金額を確定すること、政治献金と政治的利権への期待との間に予測可能な結びつきを求めること、が非常にむづかしく、政治的贈与によって求められる満足の度合を確認することもまた困難なためである。

一九五二年の大統領選挙で、選挙運動資金を寄附した者についてレスター・ミルブレイス(L. Milbrath)が調査を行っている。対象はノース・カロライナ州の民主・共和両党の州選挙運動委員会に寄附した者九八人で、民主党への寄附者五〇人、共和党への寄附者四八人からなり、その人々に面接調査が行われた。この調査に基いて、寄附の動機と



なつたカテゴリーが次の六つに分類されている。

(1) 政策に対する関心——あるものは政党の政策に、あるものは特定の候補者の政策に関心をもつた。その他は、特に政党、候補者と関係なく、個々の政策または一般的傾向についての関心によって動かされた。

(2) グループまたは個人との一体化——あるものは現在の問題に関係なく盲目的にある政党と一体化した。あるものは特定候補者と深い一体性を感じ、時として感情的に熱中する態度を示した。他のものは自己の属するグループの期待に添うのが望ましいと考えた。

(3) 政治的に活動し、政治過程の流動を金の力で援助する義務と責任感——これは直接的で明確な動機に結びついたものではなかった。

(4) 政治的パトロネージ、政府との取引、特別免除、法的強制からの保護、特殊な身分をはじめとする政府への特権要求。

(5) 職業、信用、商品注文、各種制裁の回避などに影響を与える非政治的機構へ私的な特権を要求——選挙運動の勧誘者、雇用者、その他政府外にある者が政治的目的のために自己の私的な勢力を行使しようとするものである。

(6) 政治舞台への登場を欲求——政党、地方団体、州を制覆しようとする者や政治問題で援助を受けたいと思う者が、その利用できる手段をすべて使って一般の好意を獲得しようとするものである。

前述の九八人はすべてこのカテゴリーのどれかに分類することができたのである。<sup>(1)</sup>

寄附をするかどうかの決定を左右する要因は大きく二つに分けられる。環境的刺激と(政治を志向する)先天的傾向

であり、またこの二要因の相互作用であるといえよう。例えばアイゼンハワアーの人格的アピール（環境的刺激）は、多くの青年実業家を寄附へと勧誘し、政治的無関心層をも巻き込んだ。<sup>(2)</sup>しかし州のレベルでは、選挙運動費の大部分を（政治を志向する）忠実な党員グループが負担している。さらに二要因をつなぐ役割を果たすものに個人的勧誘があり、非常に重要な位置を占めている。ある党財務委員の報告では、現に有用な金額、一〇〇ドル以上の資金調達をする場合、個人的勧誘が絶対に必要であると述べられている。個人的勧誘は、どんな額の調達をするにせよ、マスメディアによるアピールよりはるかに効果的であって、郵便による勧誘と電話・面接による直効の個人的接触とでは、後者のほうが常に有効であるといわれる。<sup>(3)</sup>有能な党マネジャーは有能な資金調達者であるという理由もこの辺にある。

すべて調達の方式においては、寄附する見込みのある者を勢力下におくように慎重な手段がとられる。現在は広く言つて二つの戦術が用いられている。一つは勧誘者の社会的地位に関連し、一つは相互的恩恵に関連する。まず寄附見込みのある者には、見込み者より上または同等な身分にあると認められる勧誘者、見込み者が喜ばせたいと思っている人物が配置される。前述のノース・カロライナのサンプル九八人のうちで勧誘を受けた四三人が、勧誘者に関する質問に答えている。二〇人は、勧誘者のほうが彼らより重要な人物だと評価し、二一人は彼らと同等な身分であったと述べ、彼ら以下の身分の者から勧誘を受けたと答えた者は二人であった。相互的恩恵すなわち互惠主義は、もつとも効果的である。ある大都市の合同資金委員会理事が「我々は、仲間のうちで最良の得意先を派遣する」と述べている。政治的勧誘で互惠主義は「政治的」である必要がない。ルーズベルトとトルーマン時代、巨額献金者がホワイトハウスの社交行事に招待されたり、大統領の州旅行の時に会見したりできた。共和党政府の時も同様なことが行

表(11) 【数字には一人が二度回答した】  
場合も含む

| 年次                  |   | 1952 | 1956 |
|---------------------|---|------|------|
| 政治活動                |   |      |      |
| 投票                  | 票 | 74%  | 73%  |
| 政治集会へ出席             | 席 | 7    | 7    |
| 選挙運動                | 動 | 3    | 3    |
| 政治団体へ所属             | 所 | 2    | 3    |
| 政党・候補者に関する<br>会合に参加 |   | 27   | 28   |
| 寄附                  | 附 | 4    | 10   |

われ、アイゼンハワー政府（一九五三～五六）の前半二年間に三八度におよぶ婦人抜き夕食会で、政府官吏以外の客、およそ三分の一は五〇〇ドル以上の選挙運動資金寄附者として知られていた。<sup>(4)</sup>

シンガン大学の調査センター報告によると、約八〇〇万人以上の人が一九五六年の総選挙で政党または候補者のために寄附をするか、何かの援助をしている。<sup>(5)</sup> H・E・アレクサンダーの推定によると、寄附者の概算人数は、一九五二年約三〇〇万人、一九五六年約八〇〇万、一九六〇年約一、〇〇〇万、一九六四年約一、二〇〇万となっている。<sup>(6)</sup> 資料によると、特に寄附が他の選挙運動方式に比して激増している<sup>(7)</sup>。また同センター報告によると、年額一、〇〇〇ドル以下の収入者はほとんど寄附の経験がなく、一〇、〇〇〇ドル以上の者の三一％は寄附を行っている。この中間にある

者の寄附率の上昇は比較的均等であった。すなわち、三、〇〇〇ドル～四、九九九ドル・グループは六％、七、〇〇〇ドル～九、九九九ドル・グループは一七％であった。自由業、実業家グループの寄附率（二八～一九％）は他の職業のそれ（六～八％）よりも大きかった。壮年、中年の者は二〇代または六〇代の者よりも寄附率が高いとみられている。<sup>(8)</sup>

- (1) Alexander Heard, op. cit., pp. 70~72.  
(2) Ibid., pp. 74~75.

- (3) Ibid., p. 78.
- (4) Ibid., pp. 78~79.
- (5) Ibid., p. 41.
- (6) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 69.
- (7) Alexander Heard, op. cit., p. 42.
- (8) Ibid., pp. 82~83. Heard, 1962, p. 75.

### 三 利益集団の寄附

一九世紀にはアメリカにおいて贈賄によるロビイングが非常に多くみられた。贈収賄が、しばしば選挙運動資金の寄附の一形態であったのである。現在ではなだしく違法な行為は減少したが、いぜんとして選挙運動資金の寄附は組織化された利益団体による重要な政治活動である。貧乏人の団体は、その所属員の投票力で政治家に注意を喚起するが、金持ちは政治献金をするほうがもっと容易な得策であると考えている。この投票と献金二つの参加形式が選挙制度の常識であり、現在の、資本主義的性格でもある。<sup>(1)</sup>

#### (1) 企業の寄附

利益団体の構成員と役員による寄附には、個人的かかり合いの面とその属する団体のかかり合いの面とがある。一般に五〇〇ドル以上の選挙運動費の寄附は、当事者の財政活動をすべてあらわすものではないが政治的かかり合いの最少限の水準を示す指標として重要である。

表(12)

| 会社の種類  | 数   | 役員  | 重役  |
|--------|-----|-----|-----|
| 製造会社   | 100 | 17% | 25% |
| 銀行     | 25  | 2   | 33  |
| 運輸会社   | 25  | 5   | 29  |
| 生命保険会社 | 25  | 2   | 14  |
| 貿易会社   | 25  | 9   | 13  |
| 實業公    | 25  | 3   | 13  |

均等化している。しかも一九六四年にはそれが大きく変化をみせている。一九五二年、民主党は五〇〇ドル以上の寄附による資金の三八%を受け、一九五六年には二五%を受けた。一〇、〇〇〇ドル以上の寄附ではそれぞれ三六%、二四%であった。<sup>(4)</sup>ここで、一九五六年にアメリカ最大の企業の役員による五〇〇ドル以上の寄附の両党配分率をみると表(13)の如くである。<sup>(5)</sup>

巨額の選挙運動費寄附者の経済的、職業的特質をはじめて分析したのはルイズ・オブレッカー(Louise Overacker)である。彼女の説によると、一九三二〜一九四四年の大統領選挙の年、二大政党の全国委員会には、(a) その巨額寄附の財源に関し明白な相違があった。(b) ほとんどの経済的利益は、平等ではないにせよ、両政党どちらにも代表されていた。この結論は、一九五二年、一九五六年についても妥当することが認められた。一九三二〜一九五二年を

このような寄附者は一九五二年に約九、五〇〇人、一九五六年に約八、一〇〇人であった。政治的利益を有する団体には、在郷軍人会とか農民団体とかアメリカ弁護士会とか医師会があるが、もっとも高率の寄附を行ってきたのは財界の利益団体である。<sup>(2)</sup>一九五六年、アメリカの最大会社の役員で五〇〇ドル以上の選挙運動費を寄附した者の割合は表(12)に示されている。<sup>(3)</sup>同年、最大の企業の役員は、圧倒的に共和党を選択した。報告によると寄附の九五%以上が共和党候補者のためであった。しかし、アメリカの政治は、無一文の者が地主、金融資本家、実業家に対抗する政治ではない。民主党への援助は、国の会社構成のトップ・レベルでは弱い、下部での支持は共和党と

ードウォーターへの反発から共和党への寄附が大量に民主党へ流出している。<sup>(7)</sup> 特定の経済的利益を追求するとみられる個人の五〇〇ドル以上の寄附を一九五二年度についてみると表(14)のような構成となっている。<sup>(8)</sup> 同じく五〇〇ドル以上の寄附の両政党配分比をみると表(15)の通りである。<sup>(9)</sup>

一九五六年、ゴア委員会は富豪家族の政治献金について報告した。その対象は全国的に有名な一二家族であったが、そのうち特に五家族のメンバーは、それぞれ合計一〇〇、〇〇〇ドル以上を寄附しており、デュポン家を筆頭に合計約二五〇、〇

表(13)

| 会 社 の 種 類     | 共和党 | 民主党 |
|---------------|-----|-----|
| 255 の最大企業     | 95% | 5%  |
| 29の最大石油会社     | 97  | 3   |
| 10の主要ラジオテレビ会社 | 93  | 7   |
| 47の主要証券取引会社   | 99  | 1   |
| 37の主要広告会社     | 99  | 1   |

通じて、共和党の全国委員会に与えられた一、〇〇〇ドル以上の寄附収入の大部分は、銀行、ブローカー、製造業、石油、鉱山、公共事業などに従事する人々によるものであった。これに較べ、民主党の大きな部分は、商業、酒類、飲料、建設、資材、出版、広告、ラジオ、自由業、公職に関係する寄附者である。オブレッカーの分析で、もっとも重要な共和党の寄附者は、製造業者・銀行業者・ブローカーであり、民主党のそれは、公職者と自由業者であることが明らかとなった。<sup>(6)</sup> ただ一九六四年にはゴ

表(14)

単位：1,000ドル

| 委 員 会                              | 銀行家<br>ブローカー | 製造業者      | 自由業者      | 公 職 員    |
|------------------------------------|--------------|-----------|-----------|----------|
| 共 和 党 全 国 委 員 会<br>民 主 党 全 国 委 員 会 | 115<br>45    | 165<br>95 | 41<br>115 | 15<br>75 |
| アイゼンハウアー・ニクソン全国<br>市民団             | 120          | 195       | 55        | 7        |
| ステブソン 全国有志団                        | 15           | 45        | 50        | 7        |
| ニューヨーク共和党統一財務委員会<br>ニューヨーク州民主委員会   | 220<br>15    | 122<br>25 | 107<br>20 | 3<br>17  |

〇〇ドル、次がピュー家のメンバーで二〇〇、〇〇〇ドル強、ロックフェラー家が約一五〇、〇〇〇ドル、ホイットニー家が約一二〇、〇〇〇ドル、メロン家が一〇〇、〇〇〇ドル強であった。だが同一家族のメンバーによる政治献金の日付、額、宛て先は、しばしばばらばらになっていることが明らかにされている。<sup>(10)</sup>

さて、一九五九年、アメリカは寄附金、費用支出の違法項目を立法化（合衆国法典、第一八編六一〇条）したが、オハイオの商工会議所が会社の資金運用について法律上の助言を求め、弁護士が諸判決を検討した上、第六一〇条に関する限り、会社は次のような支出が可能であろうという結論を出した。

(1) 職員および正規の使用人が会社の利益のために、公職への候補者指名または選挙のための候補者支持を含む政治活動に従事する間の俸給および賃金。  
(2) 政治的性質をもつ意見および議論を会社のそれとして発表する時、会社の機関紙または会社の費用で頒布される印刷物の発行。

(3) 会社のそれとして政見を発表するためのラジオ・テレビ時間および新聞紙面の買取り。

(4) 会社幹部の政見を発表する公私いっさいの手段。

(5) 選挙人登録および投票を勧誘し、政党もしくは候補者と関係なく、公共の問題に関する情報や意見を公表するための非政治的運動を促進するための費用。

表(15)

| 全国レベルの委員会 | 1948年 | 1952年 | 1956年 | 1960年 | 1964年 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 民 主 党 系   | 69%   | 63%   | 44%   | 59%   | 69%   |
| 共 和 党 系   | 74%   | 68%   | 74%   | 58%   | 28%   |

また、会社が間接的選挙活動を行う際の類型費用には次のようなものが挙げられている。(1)経費勘定、(2)物品の寄附、(3)会社の支払いによる政治雑誌への広告、(4)PR関係担当者への支払い、(5)弁護士その他サービスが会社に予約されている者の手数料、(6)会社の従業員に対する俸給やボーナス、(7)取引先のような他の組織への支払い、(8)会計からの直接資金の支出。これらは会社の間接的な政治資金とみなされている。<sup>(11)</sup>

## (2) 公職者の寄附

連邦、州、地方政府の公務員間における政治資金割当ての歴史はよく知られるところである。それは一九世紀の第二・四半期に急増した。一九三三年代、各都市における共和党資金は大部分、公務員への割当てから集められた。しかし、二〇世紀の中葉までには大きな長期的改革が行なわれ、現在では組織的、総括的な勧誘を受けることはなくなっている。ただし、すべてのレベルで政府職員間の「任意の資金」はひんばんに発生する運動資金源で、時により所により今日でも調達されている。<sup>(12)</sup>一九五二年七月当時、職業的な外務省職員ではない在外公使館長が二七名いた。このうち一三人は同年中寄附を行ったことが明らかにされたが、それはすべて民主党に対してのものだった。アイゼンハワー政府樹立後、一九五三年十月、大公使三〇人のうち十一人は寄附を行ったが一人を除いてすべて共和党に献金した。特に、州および地方で、公職者の自発的寄附者は勧誘される率が高いとされている。<sup>(13)</sup>一九五二年、カンサスの民主党幹部は郵便局長と配達人に手紙を送って勧誘し、あとで家庭訪問を行い職場以外の場所で金を受けとっている。要求された額は、三二、五〇〇ドルでその五八%に当る一八、七七九ドルが現に受領された。<sup>(14)</sup>

現在でも、資金調達における公務員からの献金が重要であることは、軽視されるべきではない。大統領選挙の年に



はすべてのレベルにおける約八〇〇万人の公務員によって、おそらく五〇〇万ドルから一、五〇〇万ドルの間で選挙運動費寄附が行われていると推定される。ほとんどの地方で寄附された額は、俸給の二%以下である。平均すれば数ドルにすぎないが、一九五二年、ノース・カロライナ州職員の献金は、民主党州執行委員会の収入額九万ドルの約半額を供給している。<sup>(15)</sup>

### (3) 労働組合の寄附

イギリスその他の諸国と異なり、アメリカの労働組合は独自の政党を組織しなかった。すなわち、アメリカにおいては、企業が「近代産業文明」の強力な擁護者であり、個人のインシャティヴ、私有財産、経済の体现者である限り、労働組合はこれに消極的に抵抗する組織であり、プロテスト運動的性格を持たざるを得なかった。<sup>(16)</sup> それに加えて、労働力の種類の多様性や社会的移動性の要素が新政党設立を困難にし、歴史的には、大部分の組合に既成政党を通して目標達成を求めさせるようにしている。

労働組合の活動は、ニュー・ディール時代に民主党との積極的な協力の形で生じた。両者の活動協定が、全国・州・地方レベルで発展し、組合の資金、その他の選挙運動力は、共和党との勢力不均衡を減少させることとなった。一九五五年の終りに、アメリカ労働総同盟(AFL)と産業別労働組合会議(CIO)は正式に合併した。一九五六年には、アメリカの全国的組合は約一八九ほどあり、それが約七万七千の地方組合と一、八四七万七千の組合員を含み、組合員のうち一、七三八万五千人はアメリカ大陸に住んでいた。それは全国の労働力の二五%、非農業的施設における就業者の三四%を構成した。一九五六年の組合員のうち、約三一九万一千人は、当時も、その後もAFL・CIOに統合

されない組合に所属した。その最大のものは、一九五七年、AFL・CIOから除名されたトラック運転手組合であった。<sup>(17)</sup>

組織労働者の数は、約一二の組合に特に集中している。一九五六年におけるそれは表(16)に示されている。<sup>(18)</sup>この表によると組合員の約半数が一二の組合に所属している。二〇万以上の組合員を擁する組合がこのほかに約一二ほどあり、そこに約三〇〇万人の労働者が加入している。

組織労働者の政治活動は個々の組合の態度と行動に依存している。一九五六年には合併したAFL・CIOの政治教育委員会(COPE=Committee On Political Education)が労働運動の主たる政治機関となったが、COPE自体もやはり加入組合の支持と協力を基礎としている。これらの組合はもちろんAFL・CIOに加盟していない組合も、それぞれ組合別に非常に異なった独自の政治活動を行なう。<sup>(19)</sup>しかし、組合の資金について言えば、およそ四種に分けられ、公職者の指名や選挙に役立っている。

選挙をめぐる政治資金の動態

表(16)

| 組 合 (派)              | 組合員数      | 地方組合数  |
|----------------------|-----------|--------|
| トラック運転手組合 (AFL) 独立系  | 1,368,082 | 893    |
| 自動車労働組合 (CIO)        | 1,320,513 | 1,255  |
| 鉄鋼労働組合 (CIO)         | 1,250,000 | 2,800  |
| 国際機械工連合 (AFL)        | 949,683   | 2,076  |
| 大工労働組合 (AFL)         | 850,000   | 3,000  |
| 電気労働者組合 (AFL)        | 675,000   | 1,720  |
| 鉱山労働組合 独立系           | 600,000   | ...    |
| 国際石炭運搬労働組合 (AFL)     | 465,923   | 956    |
| 国際婦人被服労働組合 (AFL)     | 450,802   | 533    |
| ホテル・レストラン従業員組合 (AFL) | 441,000   | 602    |
| ラジオ・電気機械労働組合 (CIO)   | 397,412   | 457    |
| 衣料労働組合 (CIO)         | 385,000   | 639    |
| 計                    | 9,143,415 | 14,931 |

(1) 自由資金 組合員その他からの任意資金で、この金は候補者に与えられ、組合費からの資金に関する法的規制に関係なく消費される。

(2) 非連邦資金 組合の会計(組合費)から非連邦公職の候補者に与えられる献金で、大部分の州で認められている。

(3) 組合自体は、その幹部が教育的費用と称しているものに組合費の金を消費する。少なくとも、その外形的目的において、この費用は(a)組合員および時として一般の人々に、候補者や投票問題などに関する知識を与え、(b)組合員や一般の人々に、選挙人名簿登録や投票を奨励することをねらいとしている。

(4) 組合費のうちからラジオ・ニュースのような活動、すなわち公共奉仕活動と称されるもののために支出されることがある。<sup>(20)</sup>

企業役員が共和党へそのほとんどの資金を寄附するのと同様に、労働団体は民主党の選挙運動のために献金を行なう。一七の全国労働組合の報告によると一九五六年一月から一月三〇日まで二、一五六、〇〇〇ドルの政治的支出がなされている。このうち五四〇、〇〇〇ドルが組合組織による政治宣伝のため直接消費され、残りは主として民主党の全国・州・地方選挙運動委員会に献金された。上院ゴア委員会は、一七一の州・地方労働組合から報告を受けたが、それによると一九五六年九月一日から一月三〇日までに州および地方組織は八三〇、〇〇〇ドル支出したと述べ、このうち半分が組織自体により消費され、残りは主として民主党の地方委員会に移譲された。<sup>(21)</sup>一九五六年の連邦公職候補者のためになされた労働界の寄附金を調べてみると表(7)のような配分となっている。<sup>(22)</sup>ただしこの総計一、

表(17) 単位：ドル [全国1956. 1. 1—11. 30  
州・地方1956. 9. 1—11. 30]

| レ             | ベ | ル | 民 主 党       | 共和党    |
|---------------|---|---|-------------|--------|
| 17の全国的労働団体    |   |   | 830, 400    | 1, 300 |
| 155の州・地方の労働団体 |   |   | 189, 933    | 2, 625 |
| 小             |   | 計 | 1, 020, 333 | 3, 925 |
| 総             |   | 計 | 1, 024, 258 |        |

○二四、二五八ドルは労働組合調達額の約半分であつて、合法的に候補者に交付できた額であることに注意する必要がある。

労働組合のスポークスマンは、いたるところで、すべての候補者と政党に対する組合の関心はもっぱら実利的なものであると述べ、政党や候補者が組合の社会的、経済的、政治的目標を達成する助けとなり得るかどうかが根本的な試金石であると主張してきた。他の組織に較べ労働組合の活動は、はるかに目立つ傾向がある。組合の政治活動においては個々の労働指導者の名で巨額な寄附が行なわれることは少ない（一九五六年に五〇〇ドル以上を寄附したと報告された一八人の指導者は、彼らの組合のために他の組織へ金を渡したにすぎない）が、特別の政治委員会が形成され、組合そのものがかなり運動力をもっている。勧誘によって組合員から集められた自由資金（法律上は、自由資金のみが公職候補者または彼らを援助する委員会に与えることができる）の大部分は、

特に州および全国レベルにおいて特別な政治委員会を通じて使用された。他方、組合費からの資金も、その一部がこれらの政治組織に移譲される。しかし、組合費は組合自体がそのほとんどを直接消費している。<sup>(23)</sup>一九六四年の大統領選挙で特に多く使われた対象は組合員と黒人の選挙人名簿登録を促進する運動であつた。<sup>(24)</sup>

一九五二年、一九五四年、一九五六年、一九五八年に連邦下院事務総長に報告を提出した全国労働政治委員会の総収入は、合計一、五〇〇、〇〇〇ドルから一、七五〇、〇〇〇ドルの間を上下しており、この額の範囲で四回の各選

挙年に金が集められ消費されたことを示している。これらの政治委員会は、AFL・CIOと国際労働組合本部とに連絡のある委員会である。この額に加えて、政治に関連する相当額が組合と政治委員会はもちろん、全国レベルの労働団体によって処理されている。それが報告されなかった理由は、法律上の定義が不明確なため、関係諸団体が非政治的または教育的性格のものであると表明したか、あるいは他の理由で連邦の報告要求を受けなかったものと考えられる。例えばCOPEは、一九五六年に個人の寄附からなる資金のみを事務総長に報告したが、その額は六七一、〇〇〇ドルにすぎなかった。連邦上院のマクレラン・ロビー委員会の証拠文書によると、そのほかに二種の金額すなわち、二九〇、〇〇〇ドルの教育用資金と約四三五、〇〇〇ドルのCOPE経営費が、AFL・CIOの一般資金から支出されたことが明らかになっている。このようにして、COPEの消費総額は、自由資金から消費された額として報告されたものの二倍強にもなっている。<sup>(25)</sup>

労働政治委員会によって報告された受領額と支出を分析してみると、委員会は選挙運動組織としてよりも資金調達および配分機関としてのほうがずっと重要なことがわかる。一九五二年、一九五六年における労働政治委員会の支出は、大部分、委員会自体の直接消費よりむしろ他の団体に対する資金移譲として出ている。例えば、一九五六年、一七の全国レベルの労働政治委員会による支出二、一五六、〇〇〇ドルの七五%および一七一の州・地方委員会の支出八三〇、〇〇〇ドルの五二%は、他の委員会に送られた。それらを受取った委員会も大部分は消費組織ではなくて伝達組織であった。著しい例外のみられるのは地方レベルで、資料によれば、六六の地方レベル委員会は収入の八一%を自ら使用し、他に移譲したのは一九%にすぎないといわれている。<sup>(26)</sup>

労働組合は自由資金を除くと、いっさいの選挙運動資金を組合費から支出している。組合の会計から出る資金の大部分は、直接に選挙運動に関連する組合活動において消費され、組合から独立した政治的機関を通過することはあまりない。<sup>(27)</sup>多くの諸国で、組合費収入からの補助金が、労働界を地盤とする政党を援助し、強い影響を及ぼすのに較べ、アメリカの組合指導者は一般に、金を政党政治家に交付せず組合自体で消費する傾向があることに注意しなければならない。<sup>(28)</sup>

最後に、組合幹部が強制的な組合費として集めた金を、組合員の同意しない政治的主張のために支出することが正しいかどうかという問題に触れる必要がある。この労働界内外からの問題提起に対し、組合幹部の態度は次の三つに要約されよう。第一に、政治活動は組合に固有な活動であり、組合の経済的目標の達成に欠くべからざるもので、組合費からの支出は、その活動の一形式である。組織のあるなしにかかわらず、他の社会的利益集団は効果的な政治活動に従事し、アメリカの集団政治でその競争的地位を維持するのであるから労働団体も同じことをしなければならぬ。第二に、労働団体は多数決原理によって運営されるもので、たとえ少数者が個々の目的に反対することがあっても、組合費は多様性のあるさまざまな目的のために当然消費されなければならない。第三に、組合費の金で行なわれる政治的に重要な政治活動は、憲法の下で労働者の市民としての自由を保障するものであり、干渉を受けるはずのものではない。<sup>(29)</sup>この論争は、現在もはや自明のものとしてむしろ返されることはなくなってきた。すなわち、アメリカでは、特に市民的権利の側面から組合活動の多様性を認め、その一環として政治活動が認められ、さらに財政的基盤としての組合費を部分的支出として保障されるにいたっているのである。

- (1) 企業、組合、その他の経済集団の経済的組織と関係 Harmon Zeigler, *Interest Groups in American Society*, 1964, pp. 67~198. 以下は引用する。
- (2) Alexander Heard, op. cit., p. 98.
- (3) Ibid., p. 116.
- (4) Ibid., pp. 120~121.
- (5) Ibid., p. 120.
- (6) Ibid., p. 123.
- (7) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 91.
- (8) Alexander Heard, op. cit., p. 125.
- (9) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 86.
- (10) Alexander Heard, op. cit., pp. 137~138.
- (11) Ibid., pp. 131~134.
- (12) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 550.
- (13) Alexander Heard, op. cit., pp. 146~147.
- (14) Ibid., pp. 149~150.
- (15) Ibid., p. 153. Heard, 1962, p. 134.
- (16) Harmon Zeigler, *Interest Groups in American Society*, 1964, p. 128.
- (17) Ibid., pp. 152~154. Alexander Heard, op. cit., pp. 170~171.
- (18) Alexander Heard, op. cit., pp. 171~172.
- (19) Ibid., p. 172.
- (20) Ibid., pp. 177~178.
- (21) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 544.

- (22) Heard, 1962, p. 158.
- (23) Alexander Heard, op. cit., p.179.
- (24) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 96.
- (25) Alexander Heard, op. cit., pp. 179~182.
- (26) Ibid., pp. 189~190. Heard, 1962, pp. 164~165.
- (27) Alexander Heard, op. cit., p. 196.
- (28) Ibid., p. 198.
- (29) Ibid., pp. 208~209. この法的問題については秋田成就「労働組合の政治寄金に関する法的考察」——イギリス、アメリカにおける事例を中心として——民商法雑誌、四十九巻、第一号、四五頁以下にくわしい。

#### 四 資金調達の方法

アメリカにおいて政党は正規に党費を払う党員に依存することがほとんどなく、<sup>(1)</sup>政治団体から自発的に拠出される金も少ない。<sup>(2)</sup>そのため、マネージャーは選挙運動期を迎えるたびに資金調達のためにきびしい努力をしなければならぬ。毎年の政党経費と運動費の大部分は、資産ある市民に、確実な拠出を勧誘することによって集められなければならない。

資金調達の組織には選挙運動と同様にさまざまな型がある。第一に、候補者自身が友人、知人と接して、現金を手する型であり、第二に、個人が資金調達を行なう型であり、第三に、大きな選挙運動組織が献金を勧誘するための特別な組織を作る場合がある。財務委員会とか財務部会がそれである。第四に、党の財務委員会がカウンティからカ



レッジ（大統領選舉人団）にまで及ぶ非政治的な資金調達組織を作る。これは社会的に威信のある人々を集めた委員会で、献金できそうな人々を対象にして勧誘を行なう。<sup>(3)</sup>

特に、共和党は、一九六四年を除くと、これまでに民主党と較べてはるかに効果的な調達機構を作りあげた。ほとんどの州とその下部組織において、共和党財務委員会は、全国的委員会、州委員会、その他の選挙運動委員会に対し必要に応じて配分すべき資金を集めた。財務委員会は、そのメンバーが普通、実業界の指導者からなり、その他の委員会にも職業的活動家よりむしろアマチュアが入っている。委員会の自発的メンバーが、調達の専門家の助言に従って活動するのである。専門家は、自発的メンバーの勧誘を通して慈善行為に類する資金調達方式を発展させ、この方式を党の財政活動一般に適応する。適切なメンバーのいる財務委員会は、可能性ある献金者に対してもっとも説得力がある。例えば、一九五六年、ニューヨーク市とその近郊を管轄していたニューヨーク連邦共和党財務委員長、ジョン・H・ホイットニーは次のように述べた。「私たちは、勧誘というものをすべて個人的にやろうと努めています。委員会の資金調達者が出かけて行ったり、一緒に話したりして献金する人に会うようにするのです。<sup>(4)</sup>」資産家の中でも穩健なホイットニーを委員長とした委員会は、ほとんどの場合資金の調達が可能であった。一九五二年、ニューヨーク委員会の委員長はチェイス・ナショナル銀行重役会会長のウィンスロップ・W・オールドリッチだったが、同年、委員会は二、三三五、〇〇〇ドルを集めた。このようなメンバーで構成される委員会は、寄附しようとする人との接近が容易なのである。これに対し、民主党の資金調達活動は、それほど組織的でも効果的でもない。その理由は、共和党の調達には、勧誘に適切で同質的な資力ある人々が数多く参加するのに対し、同質的な資力をもつ人々が平均してい

ないため党内の組織的統一がないこと、社会的構成メンバーが余りにも多様であることなどが挙げられる。<sup>(5)</sup>民主党の金は、ほとんど指名や選挙に組込まれた積極的な政治家によって半ば強制的に勧誘されたものが多く、その結果、党資金調達者は派閥に敏感となり、協調的、共同的行動はかなり困難である。選挙中の民主党幹部は、常に資金調達活動に狂奔せざるを得ない。<sup>(6)</sup>

ニュー・デイル以降考案された資金調達のうちで、もっとも重要なのは、資金調達のための宴会(dinner)である。今日では、収入が会員券の前売りによって確保されるようになったが、この方法は非常に成功をおさめたため、テレビをみるティー・パーティー、大パーティー、ゴルフ会、カクテル・パーティー、ブリッジの夕べ、朝食会、昼食会その他の多くの収益ある催しが、ごく普通の政治的活動となった。大部分の会員券は、通常、一皿一〇〇ドルであるが、それは名目的である場合も多い。またアクセサリーとしての小装身具、例えば、ピン、ネクタイクリップ、バッジ、ボタンなどが街頭やクラブで法外な価格をつけて売られたりする。これらはすべて候補者と党の資力を増強するためのものであるが、それに加えて、多数の小口寄附者を動員する効果もある。宴会が重要なのは、それが政治資金源を変えたためや、寄附者を増加させたためでなく、個人、法人の課税に新たに加えられた規制と選挙運動資金を規制する最近の立法措置に依拠して、これまでの資金を失わずに確保しておく手段の発見として注目されるからである。宴会は、公職者や資産家やその他政治的に利害関係をもつ者を献金に誘導する手がかりを与える。老練な党マネージャーによると、献金をためらう者からも資金を引き出す手段となり、他の手段に較べはるかに多くの収入をあげることができる。とりわけ、選挙の無い期間、政界の低調期における資金調達のためには非常に効果的であることが証明されている。

る。また、パーティの切符購入者が匿名的で、党、献金者双方にとって有利な場合もあり、会社の経費勘定として切符を大量に購入し、取引先に配るといった利点も指摘されている。これはアメリカの政党運営でもっとも大きな戦術革新の結果であるといわれている。<sup>(7)</sup>

宴会でこれまで有名なのは、共和党全国委員会が一九五六年一月二〇日に主催した「アイゼンハワー歓迎」シリーズで、純益四〇〇万ドルから五〇〇万ドルをあげた。この半額は、州財務委員会や中央委員会に残され、あとの半額は全国委員会と上院、下院の選挙運動委員会に配分されたといわれている。<sup>(8)</sup>一九六四年には、ジョンソン出席の昼食会、夕食会、レセプションなどが主要各都市で二八回行われ、七、八七七、一〇〇ドルの収益をあげ史上最高といわれた。<sup>(9)</sup>

資金調達のために政党は有能な勧誘者が必要とする。勧誘者は、寄附者と寄附者にとって有利な候補者または政党との仲介者として機能する。前述のように、勧誘者には党の財務委員会を通じて調達活動を行なう者もあるが、党外で調達活動を行なう者もあり、そのタイプがおよそ三つに分けられる。一つは政策中心の寄附者に働きかける勧誘者であり、二つは候補者のために調達活動をする勧誘者であり、三つは寄附者の金を勧誘者の判断で動かすタイプである。一般に、アメリカの政治は、このような要素が政治に作用するために、共和・民主両党の間隙をうずめる機能を果している。<sup>(10)</sup>したがって勧誘者は、職能代表者として評価され、その役割は、広大で異質的な要素をもつ国家のために必要な弾力性と呼应性に応じる能力にかかっているといわれる。けだし、アメリカン・デモクラシーの下において、他の諸国と異なり、もともと問題なのは、特殊利益が代表されるべきか否かではなくて、いかにして代表される

かにあるのである。

- (1) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 531. なおハイデンハイマーによると、主要各国の年額党費納入の割合は、自民党(日本) 1%、ドイツ社会民主党50%、イギリス労働党40%、マバイ党(イスラエル)20%、キリスト教民主同盟(ドイツ) 10%と云われている。Arnold Heidenheimer, op. cit., p. 795.
- (2) 一九五六年九月のギャラップ世論調査で「あなたは求められれば、自分の好む政党に、選挙運動資金として五ドル寄附しなうか」という質問をした。回答は35%が「はい」、50%が「いいえ」、15%が「わからない」であった。V. O. Key, Jr., op. cit., p. 547.
- (3) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 547.
- (4) Ibid., p. 548.
- (5) Ibid., p. 548~549.
- (6) Alexander Heard, op. cit., p. 232.
- (7) Ibid., pp. 233~234.
- (8) Ibid., p. 243.
- (9) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 82.
- (10) Alexander Heard, op. cit., pp. 259~260.

## 五 政治資金と法的規制の問題点

合衆国の党委員会、候補者、選挙運動マネージャーの使う資金は、州および連邦法によって規制されている。立法の趣旨は、選挙運動費の公開を要求すること、支出金額を制限すること、特定の献金を禁止すること、献金額を制限することにある。しかし、立法は、金の力が制限されるべきであるという世論と同時に、きびしい制限は強制不可能

選挙をめぐる政治資金の動態

であるという事実をも考慮している。資金の規制については、常に抜け道が考案されて、法文だけから実体を解明できるとではないために、多くの難問が含まれているのである。例えば、上院議員候補者が支出の限界に近ずくと、知事候補や治安官の名をかりて金を使う。一般に、選挙運動資金の法的規制は、ある程度有効だが、多くは悪しき結果をもたらしているといわれる。

収支公開の要求　連邦法は、上下両院議員候補者および政治委員会に対し一定の時期に、連邦下院事務総長に報告を提出するように要求している。報告には、一〇〇ドル以下の献金を行った者の住所と名前および一〇〇ドル以上の資金を提供した者（いずれも当該暦年内）の住所と名前その他の事項を含めなければならない。<sup>(1)</sup>ほとんどの州もこれと同様な要求をしている。だが連邦法は、プライマリーの選挙運動には適用できない。すなわち、指名のための運動は連邦法の範囲外であるという見解に基づいているのである。ある州法では、選挙後の報告だけを要求しているものもある。候補者のみの報告を要求し、党委員会を除いている州もある。またロビーイングや教育組織による支出は、法の定義からして報告すべき支出ではないと考えられている。

法的不備以外にも、党の資金を不明にするものがある。ある地区では報告しないことがかえって候補者を目立たせることがあったが、訴追を受けるようなことはほとんどなかった。替え玉の名による献金を報告した例もあった。新聞などのマスメディアも報告された事実の真の意味を明らかにできず、時には資金の概算さえできないことがある。<sup>(2)</sup>

資金源の規制　連邦政府と約四分の三の州は会社献金を制限している。一九〇七年の連邦法は、議会の権限に基づいて、公職の選挙または大統領、副大統領、上下院議員選挙と関係のある献金を国立銀行 (national bank) および会

社に対して禁止し、違法とした。一九四七年には、献金の禁止が候補者の指名の場合にも拡大された。他の公益事業会社およびその子会社も一九三五年の公益事業法によって連邦の統制下におかれた。この法律は、連邦・州・地方の選挙運動に対する献金を禁止している。<sup>(3)</sup>しかし、会社は、選挙運動で金を使う方法をたちまちあみ出している。選挙運動文書の配布や会社の印刷代流用あるいは社員に選挙運動の仕事を割当てるなどである。このような潜在的な献金とは別に、公の宣伝が選挙に影響を与えている。いわゆる会社広告のような高価な選挙運動が、ビッグ・ビジネス界に流行してきたのである。会社の選挙費用献金を禁止している法令も、ロビイングや宣伝支出まではその効力が及ばない。

連邦議会は会社に対するのと同様、労働組合をも規制してきた。一九三六年、鉱山労働組合、衣料労働組合、国際婦人被服労働組合その他の組合組織が民主党の選挙運動に七七〇、〇〇〇ドルの資金を提供した。この時期に労働団体は、はじめて重要な選挙運動資金源となってきたが、共和党員のほうが民主党員より一層積極的に制限立法の要求を出しはじめた。一九四三年のスマス・コナリー法(The Smith-Conally Act)は、戦時中の労働組合献金を規制したが、タフト・ハートレー法(The Taft-Hartley Act)のできた一九四七年に連邦議会は、会社と労働団体の寄附に制限を加えた。しかし、法文からみれば、それほど制限的なものにはみえない。タフト・ハートレー法のもっとも明白な目的は、大統領、上下両院議員候補者の選挙運動に対する組合基金すなわち、組合費による献金を禁止することにある。<sup>(4)</sup>これは組合のストライキ対策の一環として、その政治活動の「経済的土台」を奪う意味をもっていた。このような規定さえ、時々犯されることがあった。例えば、選挙運動に関連する文書が、組合はもちろん会社の郵送部を通じて発送されたのである。

法の重大な欠陥をぬって組合は特別な政治的提携を行った。この提携組織の選挙運動資金は組合費ではなく、むしろ政治的目的のために勧誘によって組合員から集められた献金を基礎としている。その典型はCOPEである。全国組合、地方組合、州連合の頂点にあるCOPEおよびその関連組織は、連邦法の定義からすると労働組織ではない。これらの組織は、自由に資金勧誘を行ない、献金や選挙のための支出をする。しかし、正規の組合収入と違い特別の政治資金を調達する必要から、その政治活動は限られてくるのである。労働組織にとって、少額を集めて巨額にするのは、政党が行なうよりずっと困難な作業なのである。<sup>(5)</sup>

組合献金の禁止は明らかであるにしても、支出禁止規定の下で、何が支出として認められるか否かの決定には多様な法文の論理解釈が入ってくる。連邦最高裁判所の条文解釈では、組合収入から資金を出す余地がいくらか残されていた。すなわち、国会議員候補者の支持を内容としたCIOニュースの発行、その配布費用に、法令は適用されないという見解であった。自己の組合紙を持ってない小組合が新聞広告のスペースやラジオ放送時間を買いとすれば、それもまた法令の禁止規定の適用外だとされた。このような裁判所の裁定によって、選挙運動に組合の出版物などを利用することが盛んに行なわれるのである。一方、組合は一般の組合資金の中から「教育的」目的のためにする支出を、法令が認めていると解釈している。教育的活動の中には、選挙人名簿への登録勧誘、議会における議員の投票動向記録の印刷・配布、公共問題に関する大衆教育などが入っている。組合側の論点は、かかる目的のための支出は、どんな候補者の選挙とも関係がないため法令による禁止はありえないということにある。

また、一八八三年の連邦公務員法(The Federal Civil Service Act)は、公務員の寄附や勧誘を禁じ、一九四〇年の

修正ハッチ法(The Hatch Acts: The Political Activities Acts of 1939, 1940)は、政府と取引関係にある個人、法人の献金を禁じている。<sup>(6)</sup>

支出金額の規制 一九四〇年ハッチ法が修正された時、連邦議会は次のような規定を作った。「いかなる政治委員会も、すべての暦年において、三、〇〇〇、〇〇〇ドル以上の額に達する献金を受け、または支出することを得ない」<sup>(7)</sup>この規定が作られるまで、全国的委員会は大統領選挙年にこれ以上の額を使うことがしばしばあった。制限された結果、全国的委員会から独立した形で委員会が設けられ、各委員会とも三、〇〇〇、〇〇〇ドル程度調達し、それを消費し法の枠を守っている。

ハッチ法以前に、連邦議会は、腐敗防止法(The Corrupt Practices Act)によって選挙運動中、上下院議員候補者の支出を制限したが、プライマリーの支出および候補者を援助する人々の支出を除外していた。現在、州法が連邦法より低い最高額を規定していなければ、連邦法による限度額は、上院議員候補一〇、〇〇〇ドル、下院議員候補二、五〇〇ドルである。比較的大きな州や地区では限度額が前回選挙の投票数によって異なるが、いかなる場合でも、上院議員候補二五、〇〇〇ドル、下院議員候補五、〇〇〇ドルを越えてはならない。<sup>(8)</sup>しかし一定の目的、例えば郵便のための支出は制限されていない。このことだけをみても、連邦法の抑制的効果は失われている。法律というものはどんな形をとろうと限界があり、たとえ犯されなくとも、どこかに抜け道がある。

選挙運動費の額を規制しようとする法律は資金を出す行為に対してより、むしろ巨額な支出に対する公の憤激を表明するものである。適切な選挙運動費がいったいどの程度必要か、という問題が問われることなく数字が想像上算出



され、立法化されてきた。もう一つの重要な問題は選挙運動組織自体にある。党委員会、連邦委員会、州委員会、地方委員会が併存していくつもの選挙に当る限り、規制の対象を一点に集中しても効果は少ないであろう。<sup>(9)</sup>

#### 個人献金に対する規制

巨額の献金は民主主義をおびやかす。党委員会や幹部が巨額の寄附者や組織によって左右されるにいたるからである。一九四〇年の修正ハッチ法で、連邦議会は、選挙の際に連邦公職候補者または州・地方公職候補者、全国的委員会に対して、個人が年額五、〇〇〇ドル以上寄附することを禁止した。<sup>(10)</sup>しかし、この法律は州や地方の委員会をまったく制限外においた。また、法的効力の及ばない大口の寄附が一つの委員会から他の委員会へ移譲されている。労働委員会は、自発的寄附を一時プールしておいて、運動費用の多くかかる地方へそれを流している。

五、〇〇〇ドル以上の寄附をしたい者は、制限範囲内で、いくつかの委員会へ分割寄附したり、幾人かの上下院議員候補者にそれぞれ分けて寄附する。あるいは、州委員会へ一部分寄附して連邦法の規定を守っている。これらの事実を考慮して、現在、現金だけでなく物品を含む贈与に対して、それが三、〇〇〇ドル以上になれば、贈与課税の対象となっている。<sup>(11)</sup>これはハッチ法より効果をあげるだろうといわれている。

#### 支出目的に対する規制

特殊目的のための支出は、主として州立法により禁止されている。初期の立法では買収と考えられるような支出が禁止されていた。例えば、投票人の収賄は当然違法である。多くの州で禁止されている支出に、饗応、投票人を投票場へ送迎すること、選挙当日の礼金などがある。しかし、最近の立法では合理的な支出対象が明記されるようになった。もちろん、半数以上の州で、立法上、違法な支出項目が列挙されているが、項目は州によって違いがある。<sup>(12)</sup>

これまで、さまざまな規制や制限について考察してきたが、立法がどんな形をとるにせよ選挙運動を拘束するような制限はできるだけ避けるべきであるというのが一般的原則である。けだし、拘束は合衆国憲法に規定する国民の基本的人権と密接にかかわる問題だからである。

右に述べたような状況をふまえて、一九六一年、当時の大統領ケネディは、民主・共和両党派九名からなる選挙運動資金委員会 (Commission on Campaign Costs) を設置し、同委員会は一九六二年四月に大統領に対する勧告を行った<sup>(13)</sup>。委員会はアレクサンダー・ハドを長として十二ページに及ぶ提案をしている<sup>(14)</sup>。その内容には三つの基本的事項が含まれている。まず第一の事項は委員会の討究した基本方策であり、(a) 大統領候補およびかれを支える政党が資金調達に際して受ける得る方策、(b) 選挙運動の財源を確保する方法に対し国民大衆の信頼を増大させる方策、(c) 法による規制に対する国民大衆の信頼を拡充する方策、(d) 大統領選挙運動資金を減少させる方策であった。

第二の事項は委員会の基本精神であって、それには(a) 強力に組織され、有効に機能する二大政党制への信頼、(b) 市民の選択する政党を通じ、市民が政治制度に広く参加することへの信頼、(c) 社会の必要に充分応ずるような自発的行動、個人的行動の信頼が含まれている。

第三の事項は具体的提案であり、立法化すべき項目が含まれている。それには、(1) 個人組織、民間組織の自発的政治活動への参加および献金。課税に服する場合の適切な控除額。(2) その具体的控除額。(3) 大統領選挙運動の資金源、支出額を選挙資金登録局 (Registry of Election Finance) に報告するために有効な全面公開制度の採用。(4) 合衆国法典第一八編六一〇条の維持、強制。(5) 政党、候補者の財源を規制するあらゆる法令の強制。(6) 資金調達活動を近代化し、

増大するのに充分な機会を政党が利用すべきこと。(7)公私の個人および団体が選挙運動の効果を増大させ、無駄を除く研究をすべきこと。(8)連邦議会自体が適切と認められる支出を行なうこと。(9)連邦通信法(The Federal Communications Act)第三一五条の一時的停止。<sup>(15)</sup>(10)大統領によって招集される非党派的な大統領選挙財政調査会議(White House Conference on Campaign Finance)の設置。(11)この提案その他による目的を達するため諸州が法案を作成すること。(12)この提案審理後、大統領は超党派的决定をなすべきこと。これら十二の項目が入っていた。

ケネディは、この委員会報告をもとに一九六二年五月二九日と一九六三年四月三十日の二度、議会に対し立法勧告を行っている。しかし実業界の賛成に対し、労働界の反対表明で流産した。その後、前大統領ジョンソンはケネディの勧告を継続せず、わずかに一九六六年の年頭教書で、現行の非現実的資金規制を改訂する意思の表明を行っただけである。<sup>(16)</sup>

- (1) Alexander Heard, op. cit., pp. 358~359.
- (2) V. O. Key, Jr., op. cit., pp. 553~554.
- (3) Ibid., p. 555.
- (4) タフト・ハートレー法第三〇四条の規定は「……あらゆる法人乃至労働組合が、大統領及び副大統領の選挙人、上下両院議員又は国会の委員もしくは委員長についての投票が行われる選挙に関連し、又は前記公職候補者選出のための予備選挙(プライマリ)の政治集会もしくは政党幹部会に関連して寄附し、又は経費を支出すること……は違法である。」としている。
- (5) V. O. Key, Jr., Ibid., pp. 556~557.
- (6) Ibid., pp. 558~559.

- (7) Ibid., p. 560.
- (8) Alexander Heard, op. cit., p. 352.
- (9) V. O. Key, Jr., op. cit., pp. 560~561.
- (10) Alexander Heard, op. cit., p. 347.
- (11) Ibid., p. 348.
- (12) V. O. Key, Jr., op. cit., p. 562.
- (13) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 121.
- (14) Financing Presidential Campaigns, President's Commission on Campaign Cost, Washington, D. C., Government Printing Office, 1962, pp. 1~12. [J. P. Roche, L. W. Levy ed., Parties and Pressure Groups, 1964, pp. 110~115.]
- (15) この規定は、政治放送の検閲を禁じながら、しかも政治放送として放送された誹謗の発言について放送業者が責任を問われるということであった。一九四二年以来、これは裁判所の内外で議論がくり返されたが、一九五九年、連邦最高裁判所は、放送業者は検閲を禁じられている発言内容については責任を問われないという判決を下した。前掲書クラウス編「大いなる論争」邦訳、六五頁。
- (16) Herbert E. Alexander, op. cit., p. 122.

## 結 び

皮肉な見方をすれば、選挙運動の献金は、潜在的に賄賂であるといえよう。しかし資金の重要性は政治過程の全体的文脈の中に位置づけることによってのみ理解されよう。金を持つ者は、常に票数において劣っている。従って必然

的に金を費やすようになる。票を握る者と金を握る者は、いがみ合わざるを得ない運命にある。とはいえ、アメリカが資本主義を基調とする限り、財界は自己の利益を貫徹するであろうが、最近の立法は巨額献金の規制を目指している。金は、政治において大きな力をもつけれども限りがある。そのことは、民主党の勝利する過程をみても明らかである。金の力の及ばない潜在的な票は必ず存在する。

また、政治資金の問題は両刃の面をもっている。金額の増大は買収のおそれをましはするが、一方で政治参加の一形式ともなる。例えば労働団体の資金が、民主党の財政を共和党のそれと均衡させているという事実、個々人の小額献金が集中化して大きな政治力を発揮する事実もある。

さらに、選挙技術の向上によって技術購入の費用が毎年増加していることも、資金増大化傾向に拍車をかけている。だが、物価の上昇や国民所得の伸びに較べて増加率の低いことは、資料により明確にされている。<sup>(2)</sup>

問題は、資金を法的に規制することよりも、金の力の限界をはっきり認識することにある。アメリカにおいて、特に地方レベルで政治意識の向上が要求される理由もここにある。現在、アメリカにおいては、選挙資金の法的規制は余り有効ではないという意見が支配的で、むしろ規制するなら資金の収支を全面的に公開して、大衆の目に触れるようにするほうが有効だとする方向に進んでいる。そのため、前述の委員会勧告のように、政党に対する公庫からの直接補助金、公権力による候補者のラジオ・テレビ放送時間の確保、多くの小額献金者の政治参加を促進するための所得税控除規定などが、さまざまな形をとりつつ提起されている。

(1) Alexander Heard, op. cit., p. 376.

(本学兼任講師)